Informe Técnico

Propuesta Ampliación del Ejido Municipal de San Martin de los Andes

Equipo de trabajo

Dirección:

Ing. Sara Rita Castañeda-Consejo de Planificacion Estrategica

Aspectos económicos:

Lic. Damián Catullo (Asesor Bloque de Juntos por el Cambio)

Lic. Gisela Delgado- Consejo de Planificacion Estrategica

Aspectos de Gestion:

Ing. Pablo Martinez Viademonte (Asesor Bloque Movimiento Popular Neuquino)

Colaboración:

Arq. Santiago Rojas- Secretaría de Planificación y Desarrollo Sustentable

Juan Manuel Mansilla- Secretaría de Economía y Hacienda

Cr. Guillermo Panigatti- Secretaría de Economía y Hacienda

Aldo Pizarro- Dirección de Catastro municipal

Lic. Alejandro Apaolaza- Secretaría de Turismo

29 de octubre de 2021



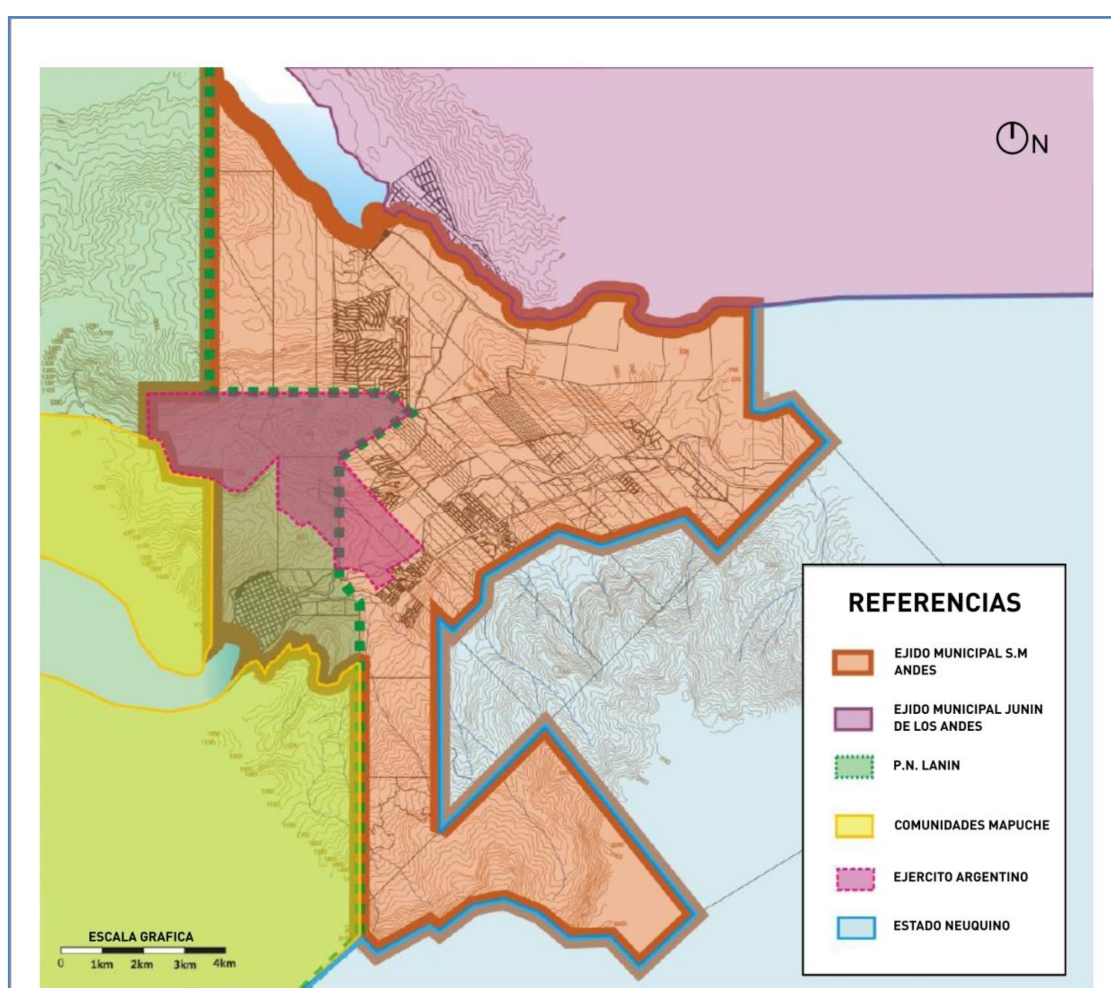
Contenido

1- Antecedentes

La última ampliación del ejido municipal se realizó en el marco de los estudios realizados por la Comisión de Estudios de Jurisdicciones Municipales, creada por decreto provincial Nº 2.480/90. La propuesta fue aprobada por la Ordenanza Nº 1.187/93.

La propuesta de Ampliación de la Jurisdicción Municipal de San Martin de los Andes, elaborada por el Departamento Ejecutivo y la Comisión para el estudio y la determinación de Jurisdicciones, incorporó a la Jurisdicción Municipal los lotes 25, 26, 27, 28, 40, 43, 44, Fracción A, resto del 69 b, 69 a, y parte Sud Oeste de la Tercera reserva.

Mapa Nº 1: Ejido Municipal Actual



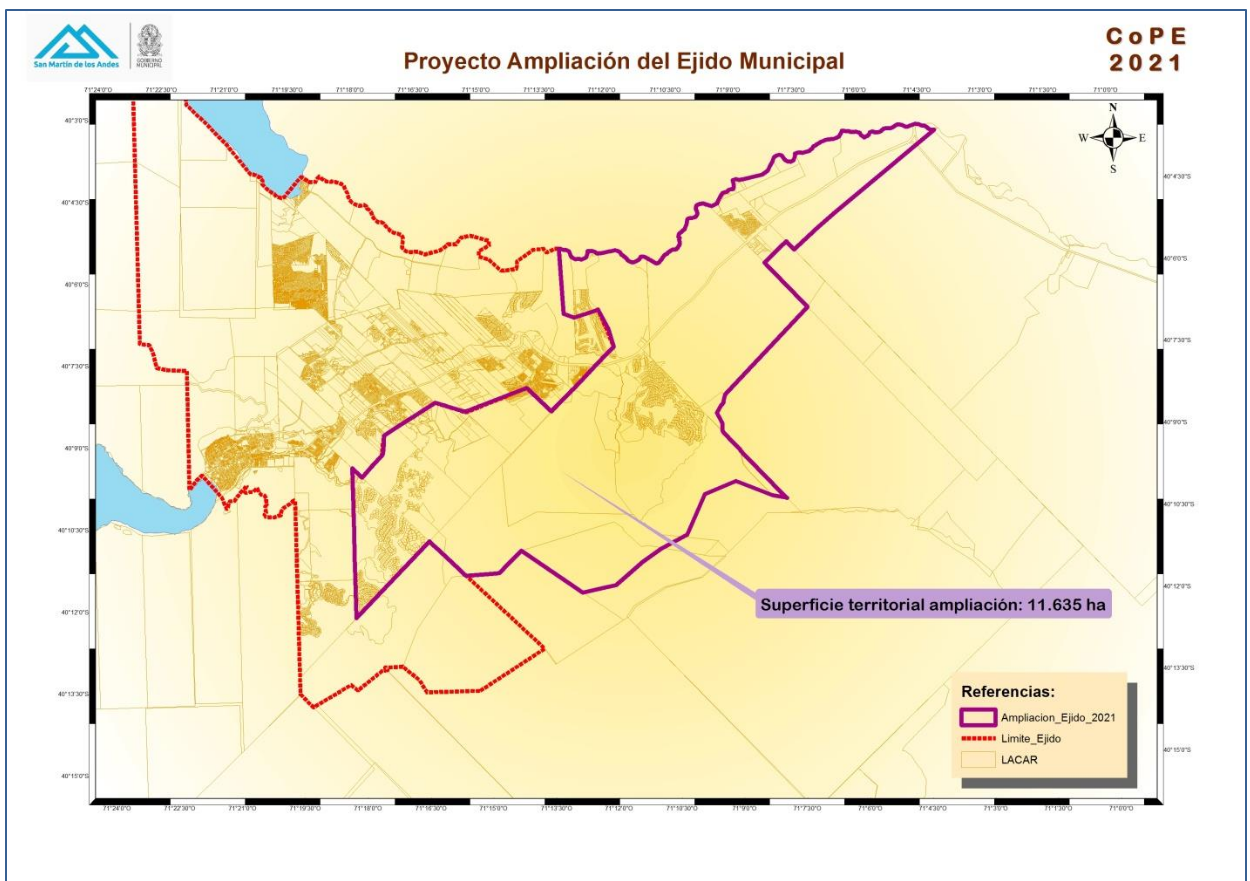
2-Propuesta de Ampliación

Consiste en incorporar al ejido municipal una superficie aproximada de 11.635 hectáreas que involucra 373 parcelas catastrales de origen.

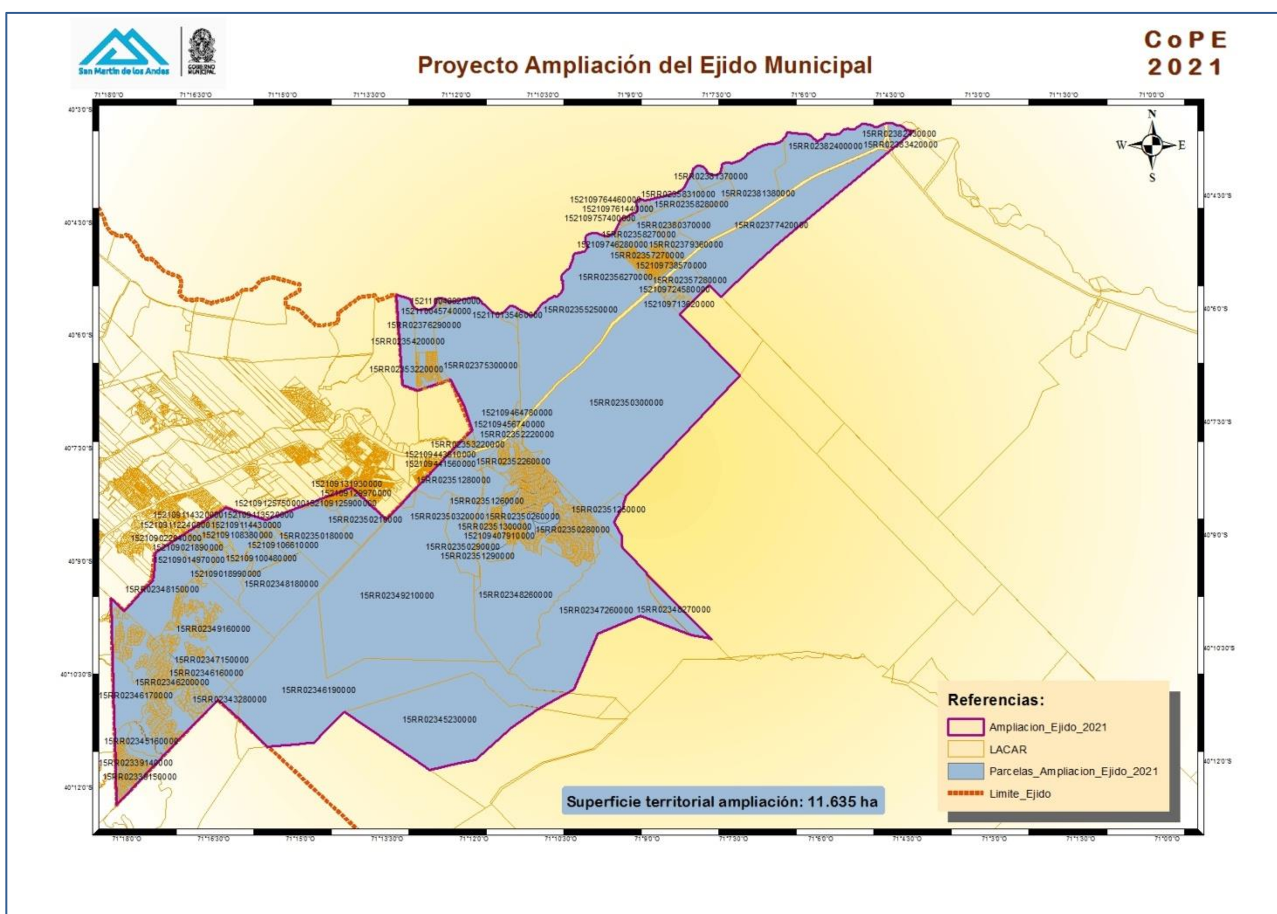
Mapa Nº 2: Imagen Propuesta Ampliación



Mapa Nº 3: Parcelas Propuesta Ampliación



Mapa Nº 4: Detalle Parcelas Propuesta Ampliación



3-Justificación de la Nueva Propuesta

San Martín de los Andes, a pesar de su relativo tamaño poblacional limitado, posee una organización territorial compleja y diversa. Esta engloba áreas urbanizadas y ámbitos de alta naturalidad, con una "planta urbana principal" y otras secundarias de diversas escalas. En otras palabras, podría consignarse la existencia de una pequeña y compacta área central, y de múltiples desarrollos periféricos. Tal "sprawl" resultante es discontinuo y muy extenso, con poco suelo plano urbanizable. Su configuración evidencia algunas lógicas metropolitanas, más allá de su tamaño. Todo ello tiene notorias implicancias en los propios modos de vecindad y en la gestión de las infraestructuras y servicios públicos.

Las áreas rurales periféricas remanentes en jurisdicción provincial, incluyendo las locaciones de alta montaña relacionadas con las actividades del centro de esquí Cerro Chapelco, Las Pendientes, Valle Escondido o Miralejos, conforman parte del área de expansión "natural" de la ciudad.

Otro eje de desarrollo urbano es el corredor de la ruta 40 hacia el aeropuerto donde se han desarrollado áreas de servicio y urbanizaciones cerradas.

Estas áreas ubicadas en la jurisdicción de la provincia han evolucionado en los últimos 20 años pasando de ser áreas rurales a una inter fase periurbana de expansión. Ello

implica una lógica demanda administrativa y de servicios al municipio de San Martin de los Andes.

Resulta necesaria una planificación y regulación urbanística integrada que tenga correspondencia con las tributaciones de las tasas municipales.

3-1 Descripción del ámbito político-institucional

El Municipio de San Martín de los Andes es, de acuerdo a la Constitución de la Provincia del Neuquén, un Municipio de 1ra Categoría. Esta categorización está establecida sobre la base de la cantidad de habitantes que posee el ejido y esa categoría permite al Municipio dictarse su propia Carta Orgánica.

Es un Municipio autónomo, también según lo dicta la Constitución Provincial, aunque en algunos aspectos (en el acceso a recursos para la gestión, o determinadas decisiones sobre el territorio, p. ej.) no se ve totalmente satisfecha esa manda constitucional.

El Gobierno Municipal está conformado por:

El Departamento Ejecutivo integrado por el Intendente y su gabinete de Secretarios Municipales.

El Concejo Deliberante integrado por 11 Concejales. El Concejo Deliberante se conforma a través del sistema D´Hondt, por lo que las minorías están adecuadamente representadas en el Cuerpo.

El Juzgado Municipal de Faltas.

La Defensoría del Pueblo y del Ambiente.

El período de gobierno dura 4 años y tanto el Intendente como los Concejales tienen derecho a una única reelección.

La Protección Civil, con rango de Dirección Municipal, es la encargada de conducir la atención de emergencias que ocurren en la ciudad y es presidida por el Intendente Municipal. Cuando ocurren eventos que exceden la capacidad de acción del Municipio, se conforma el Centro Operativo de Emergencias Municipal (COEM). El mismo, además de la Defensa civil, está integrado por la Policía Provincial, Policía Federal, Gendarmería, Prefectura, Ejército, el Hospital, el Club de Radioaficionados, los Bomberos Voluntarios, Incendios, Comunicaciones y Emergencias del Parque Nacional Lanín y cualquier otra institución que sea requerida acorde a la emergencia.

El cuerpo de Bomberos Voluntarios es una institución sólida, preparada y bien equipada que posee dos cuarteles en la ciudad.

3-2 Dinámica Poblacional

La ciudad ha tenido crecimientos urbanos importantes, con algunas excepciones, en general fueron "controlados" y formales. Ello responde a que ha sido un permanente captor de nuevos flujos migratorios, constituyendo un factor de cierta inestabilidad

territorial en relación al desarrollo territorial. La población proyectada es de 33.996 habitantes. La población a incorporar con la ampliación del ejido es de 8.700 habitantes.

La región en su conjunto muestra indicadores demográficos equivalentes a la Provincia: importante crecimiento poblacional, asociado a proceso migratorios internos y fuerte dinámica por crecimiento vegetativo.

Indicadores Destacados San Martin de los Andes	
Población	**33.996**[1]
Tasa Anual Crecimiento Poblacional	**21,97%**
Población económicamente activa	**50% (16.998)**
Porcentaje de Desocupados	**6%**
Porcentaje Sub Ocupación	**10,7 %**
Número de Hogares Particulares	**8.835**
Número de Hogares con NBI (Censo 2010)	**737 (8,3 %)**
Superficie Construida registrada por la Dirección de Obras Particulares	**2020: 39.883 m^2** **2019: 58.519 m^2**
Cantidad trabajadores de la construcción	**1.500**
Oferta Turística	**6.476 plazas alojamiento (167 establecimientos)**
Número de Agencias de Servicios Turísticos	**32**
Licencias Comerciales	**1.631**
Número de empleados públicos municipio	**1.018 (Planta permanente: 779 Monotributistas: 239)**

El peso relativo del departamento en el total de la población provincial es del orden del 5,39%; a lo largo del tiempo ha mostrado variaciones, pero que solo superaron el 6% en los años sesenta.

Si bien la población del departamento ha sido creciente, coincide con los guarismos provinciales que arrojan la misma tendencia, ya que en ambos casos son receptoras de migración del resto del país y de Chile, con un destacado crecimiento absoluto de la población.

En el proceso de poblamiento sintéticamente descripto se citan por lo menos dos picos en el incremento de población: el ocurrido en la década de 1970 con los avances del Centro de esquí y posteriormente en las décadas de 1980 y 1990 con la llegada contingentes importantes a residir en esta ciudad cordillerana, procedentes de centros urbanos de primera magnitud dentro del país.

El crecimiento vegetativo que registra el departamento Lácar es complementado, en menor proporción por el aporte migratorio, tanto extranjeros como provenientes de otras provincias argentinas. Si bien en términos relativos la proporción de extranjeros se reduce de 8,9% a 7,5% entre los censos 2001-2010, en términos absolutos pasó de

[1] Proyección sobre base tasa de crecimiento censo 2010. DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN. INFORMACIÓN MUNICIPAL BÁSICA 2017. Volumen 19.

2.194 a 2.227 personas. El aporte poblacional de las corrientes migratorias externas procede fundamentalmente de Chile, que tiene una alta movilidad en la frontera de acuerdo a la situación económica de cada país, y a la oferta de puestos de trabajo.

En los últimos años es altamente significativa la migración interna, es decir provenientes de otras partes del país. En ese sentido cabe aclarar que existen datos respecto a la procedencia regional o provincial de los aportes migratorios, pero es información que excede a los objetivos del trabajo.

Como ejemplo cabe citar el proceso de la década de los años noventa, en la que el crecimiento poblacional alcanzó una variación inter censal de más del 44% (relación población 2001/1990), con fuerte aporte migratorio interno, que se registró en forma similar en otras localidades cordilleranas, en general vinculadas a la actividad turística.

El mismo fenómeno es observable en El Bolsón, Bariloche, Villa La Angostura, Junín de los Andes, Aluminé y Villa Pehuenia, con el arribo de importantes grupos poblacionales provenientes en general de centros urbanos de primera magnitud, que se asentaron en forma permanente o temporaria, atraídos por el paisaje, el modo de vida vinculado a la naturaleza y la mayor seguridad que ofrece la región en contraste con los centros urbanos mayores.

Esta dinámica de crecimiento de la población produce en las localidades citadas un proceso de expansión de las áreas urbanizadas, o de procesos de fraccionamiento y urbanización, como es el caso de las áreas de expansión periférica de San Martín de los Andes.

Las urbanizaciones irregulares o espontáneas, tan propias del Cono Sur Latinoamericano, son relativamente pocas y se han contenido y calificado. Asimismo, el Municipio y la Provincia del Neuquén han realizado diversas acciones en el campo de la vivienda de interés social.

En la última década y media se han procesado múltiples cambios de escala en las intervenciones urbanísticas. Actualmente, ciertos desarrollos urbanísticos formales están "suavizados" en relación a la fuerte dinámica de los años anteriores.

La sociedad de San Martín de los Andes, a través de la institución municipal, ha logrado una gestión territorial relativamente efectiva y sostenida en materia ambiental y urbanística. La misma se ha mantenido, con matices, a lo largo de los diversos gobiernos locales democráticos.

El suelo fiscal es muy limitado dentro del actual Ejido Municipal de San Martín de los Andes, y gran parte está afectado a usos concretos.

Al respecto se reconocen dos grandes ámbitos de dominio privado del Estado:

a) Parte de Las Chacras 28, 30 y 32, en parte ya afectadas al desarrollo de viviendas de interés social, y a otros equipamientos públicos.

b) El suelo del Regimiento, de domino del Ejército Argentino, actualmente afectado a su uso específico.

En San Martín de los Andes se ha consolidado una cultura relativamente atenta al manejo medioambiental y a la gestión urbanística, con calidades medias elevadas en relación a otras localidades de la región. Ello constituye una especificidad que destaca a la comunidad.

3-3 Infraestructura Urbana

Las dotaciones infraestructurales de este municipio expandido, son variables. El Casco Central es el que presenta mayores coberturas de infraestructuras eléctricas, de agua potable y saneamiento, y comunicaciones.

En las restantes áreas del Ejido la provisión de agua potable varía según la zona, no existiendo aún otros sistemas centralizados de saneamiento cloacal, salvo para algunos barrios puntuales.

La cobertura del servicio de agua potable es de 97 % sobre el área concesionada a la Cooperativa de Agua Potable, siendo el sistema de provisión de agua potable más importante el abastecido del Río Quilquihue.

La vertebración vial dentro del Ejido Municipal presenta restricciones.

3-4 Economía local

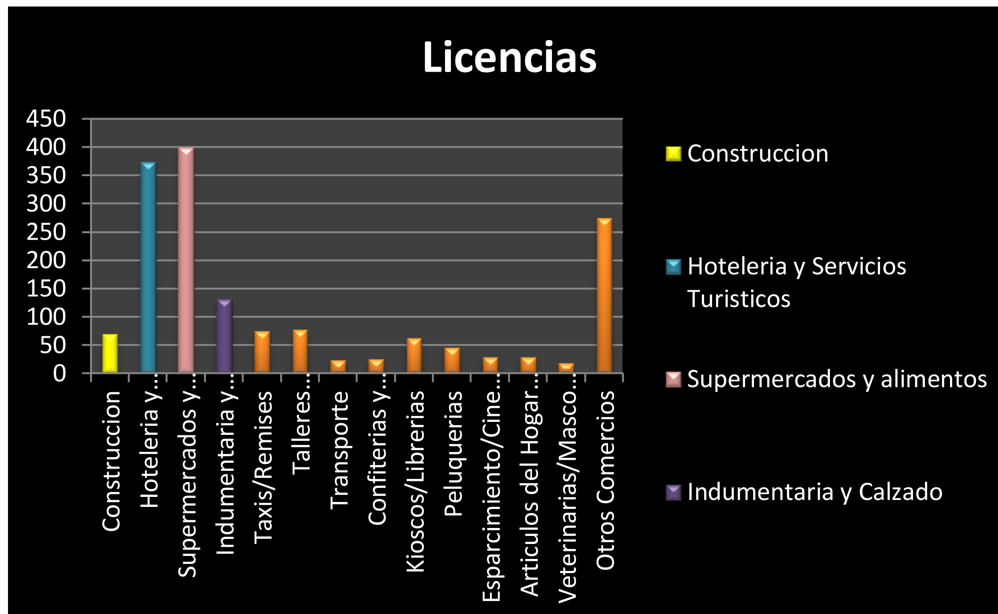
Hay tres grandes actividades que dominan la economía local: el turismo, la construcción y la actividad inmobiliaria, con un peso importante de los fraccionadores y desarrolladores. Tales actividades están muy vinculadas al territorio y sus atributos.

Grafico Composición del Ingreso



- El turismo es el componente dinamizador principal de la economía local. La construcción y el desarrollo inmobiliario, son actividades preponderantes y en expansión, como factores emergentes de la actividad turística.

<u>Grafico Composición Licencias Comerciales Ejido Municipal</u>



<u>Grafico Proyección de la Composición del Empleo Registrado</u>

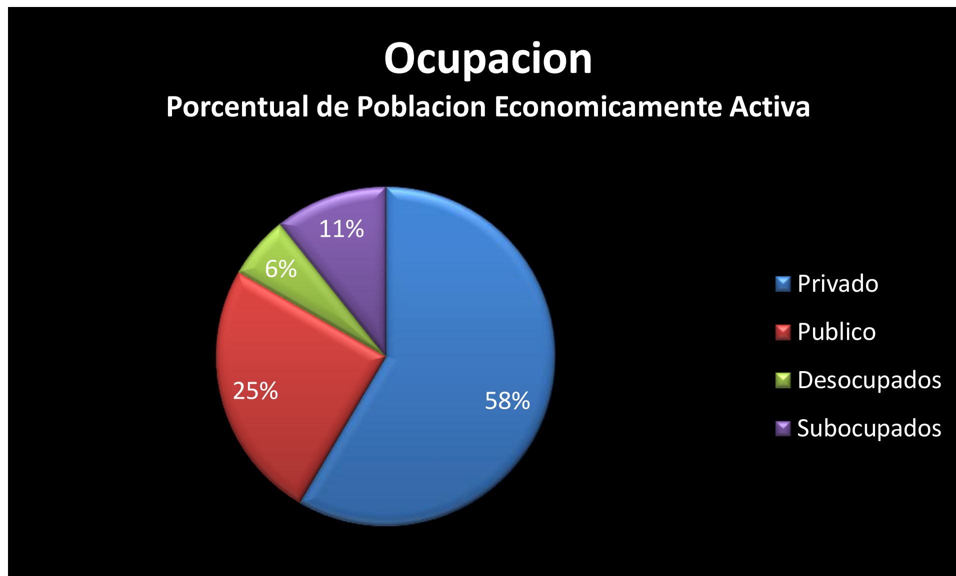


- La composición del empleo registrado indica que el sector privado tiene la participación preponderante, no obstante en volumen de ingresos el empleo

público, la construcción y el turismo tienen una contribución proporcionalmente similar.

Grafico Proyección de la Ocupación

La siguiente proyección se realiza utilizando los datos del censo 2010 de porcentaje de desocupación y población económicamente activa. El porcentaje de empleo público se encuentra actualizado.



La expansión, como una de las dimensiones de crecimiento de una ciudad, se vincula directamente con la fuerte valorización del suelo urbano.

La extensión de la mancha urbana es el resultado de un proceso productivo en el que la renta que se obtiene supera a la de cualquier otra actividad primaria para ese suelo.

La "ciudad turística", y todos los atributos y singularidades del paisaje y de los recursos naturales, incrementan el valor de la tierra del borde periurbano.

La desocupación ha sido baja desde mediados de los años 90 pero la generación de nuevo empleo tiene un techo en la actual coyuntura regional.

Indicadores Actividad Turística

Cuadro Oferta y Demanda Hotelera.

Se toma el año 2019 y primeros meses de 2020 para evitar reflejar la distorsión producida por la pandemia COVID-19.

MESES	PERNOCTES TURISTICOS	PLAZAS OFRECIDAS	% OCUPACION	TOTAL PERNOCTES	TURISTAS MENSUALES	TURISTAS TEMPORADA
2019						
ENERO	147.996	192.711	76,8		23.755	
FEBRERO	111.749	176.093	63,5		20.542	
Subtotal Verano	259.745	368.804	70,4	259.745		44.297
MARZO	73.995	186.930	39,6		24.665	
ABRIL	62.087	173.713	35,7		21.409	
MAYO	24.588	135.986	18,1		9.835	
JUNIO	27.604	147.085	18,8		12.002	
Subtotal Otoño	188.274	643.714	29,2	188.274		67.911
JULIO	124.160	189.143	65,6		21.556	
AGOSTO	114.204	191.002	59,8		18.722	
SEPTIEMBRE	80.797	176.231	45,9		15.449	
Subtotal Invierno	319.161	556.376	57,4	319.161		55.726
OCTUBRE	51.038	170.009	30,0		18.903	
NOVIEMBRE	65.874	166.373	39,6		21.958	
DICIEMBRE	71.201	169.252	42,1		23.734	
Subtotal Primavera	188.113	505.634	37,2	188.113		64.595
TOTAL ANUAL	955.293	2.074.528	46,05	955.293		232.530
2020						
ENERO	150.642	188.979	79,7		27.489	
FEBRERO	138.005	177.873	77,6		29.177	
Subtotal Verano	288.647	366.852	78,7	288.647		56.666

Cuadro Afluencia de Visitantes

Total de Turistas	Total de Pernoctes
232.529	955.293

Promedio Ocupación Hotelera Anual: 46.05 %

3-5 Características generales de las zonas de expansión urbana de San Martín de los Andes

Los principales modos de "expansión" de la ciudad de San Martín de los Andes en la última década y media, fueron:

a) Por densificación muy controlada y cuidada del Casco Urbano (Área Central). Al respecto fue significativo el aumento medio de unidades de alojamiento por predio.

b) Por consolidación de los viejos barrios "insulares" de La Vega Plana, más allá de sus restricciones ambientales.

c) Por ocupación de los faldeos de La Vega, al norte y especialmente al sur de la misma.

d) Por los desarrollos de las chacras 28; 30; 32.

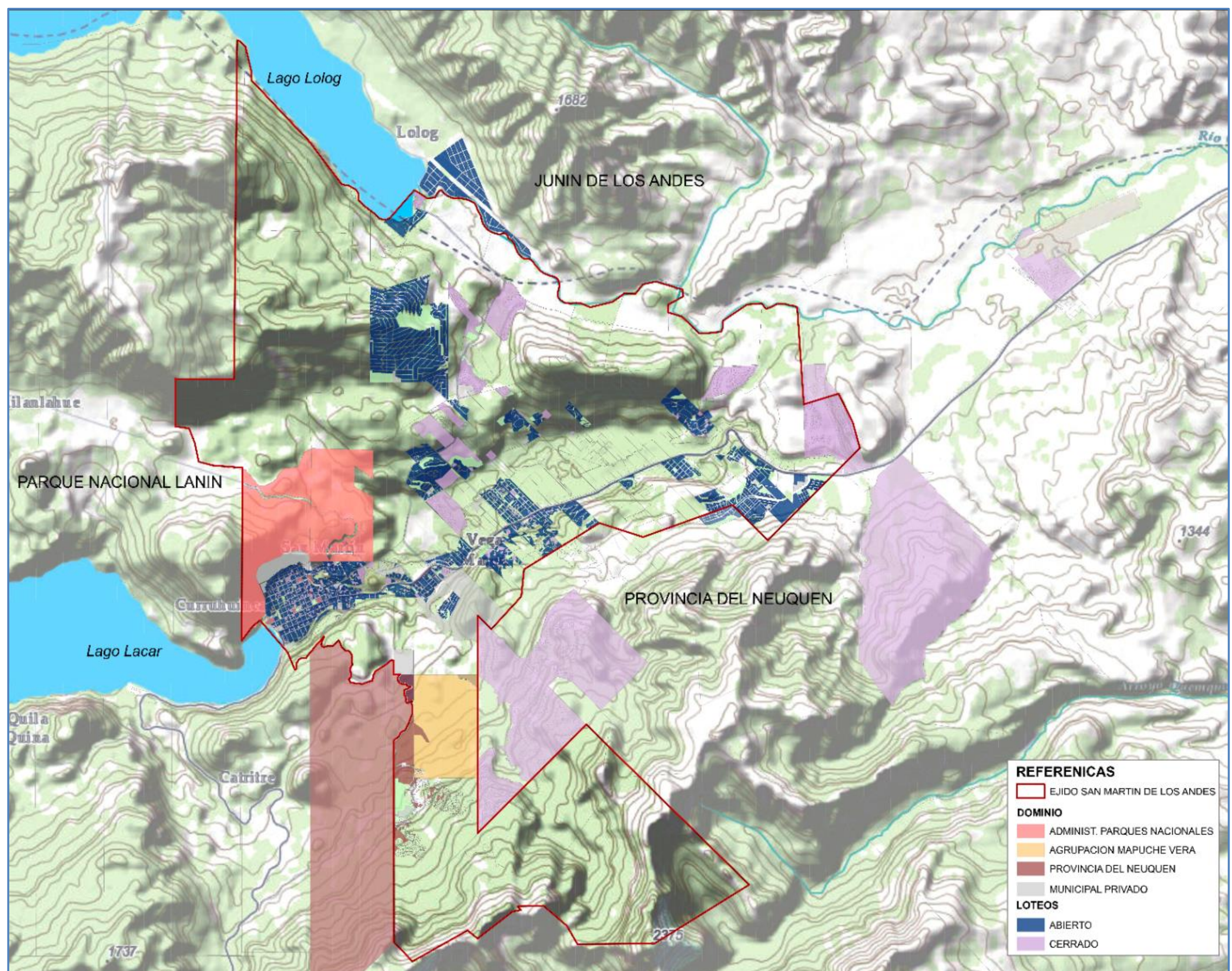
e) Por la apertura de productos urbanísticos "cerrados" como los Clubes de Campo, localizados en áreas periféricas, como el Chapelco Golf & Resort en la ex Estancia de Taylor, otros en las planicies de Lolog o en los faldeos.

f) Por “ocupación” informal o irregular de suelo por diversos segmentos populares, ante la imposibilidad de acceso a otras soluciones habitacionales para este segmento.

Las áreas rurales periféricas remanentes en jurisdicción provincial, incluyendo las locaciones de alta montaña relacionadas con las actividades del Cerro Chapelco, Las Pendientes, Valle Escondido o Miralejos, conforman parte del área de expansión “natural” de la ciudad.

Estas áreas ubicadas en la jurisdicción de la provincia han evolucionado en los últimos 20 años pasando de ser áreas rurales a una inter fase periurbana de expansión.

Mapa Nº 5: Características Áreas Urbanas de Expansión



Si bien el territorio conserva sus atributos naturales, se observa una transformación paulatina de la periferia urbana, generando una malla más abierta, producto de la búsqueda de naturaleza y espacios abiertos por parte de un sector medio alto de la población. Gran parte de los lotes ya urbanizados con baja densidad se trata de urbanizaciones de segunda residencia.

Estos núcleos poblacionales periféricos al casco céntrico, necesariamente se abastecen de la ciudad y conforman funcionalmente parte del sistema urbano-ambiental.

Por otra parte tanto desde el punto de vista biofísico y socioeconómico forman parte de la misma unidad ambiental que el territorio que actualmente se localiza en jurisdicción municipal. Se entiende por **Unidad Ambiental** a una porción del territorio con marcada homogeneidad interna, cuencas y sistemas de asentamientos.

Existe una sub homogeneidad natural y otra antrópica, lo que implica la necesidad de gestión ambiental racional ligada al concepto de gestión local.

El funcionamiento de estos núcleos poblacionales, algunos ya consolidados, acorde a la capacidad del sistema soporte y respetando principios de desarrollo sustentable involucran necesariamente el tratamiento de los siguientes aspectos, entre otros:

- Accesibilidad a la prestación de servicios de saneamiento y agua
- Recolección y disposición final de residuos urbanos
- Red de transporte urbano
- Conectividad vial
- Redes y consumos de energía eléctrica y gas
- Control de riesgos ambientales
- Prevención de impactos ambientales acumulativos y extendidos
- Regulación de la arquitectura urbana acorde a las características regionales
- Conformación de espacios verdes y corredores biológicos
- Planes reguladores y normas integradas.
- Ejercicio efectivo del poder de policía a fin de evitar impactos ambientales

Todos estos aspectos han puesto en la agenda como tarea primaria la necesidad de gestionar la integración al ejido municipal de las áreas de expansión localizadas en jurisdicción provincial.

Existen situaciones generales comunes en el suelo periférico, hoy día muy presionado por distintos factores espaciales, como:

a) La falta de suelo urbanizable plano y su consumo errático. Un problema estructural de San Martín de los Andes es la restricción de un stock suficiente de suelo urbanizado y potencialmente urbanizable, razonablemente calificado. Ello cruza especialmente los segmentos sociales populares y medios. Se trata de una problemática también presente en muchas otras ciudades y localidades patagónicas.
b) En particular, casi no existe una cartera o un stock público de suelo potencialmente urbanizable.
c) La presión inmobiliaria, que puede elevar los precios del suelo.
d) La gran calidad paisajística de muchas de sus implantaciones.
e) La no articulación consistente entre competencias provinciales y municipales.
f) La urgencia para solucionar o remediar los retos del hábitat popular;

g) Diversos desafíos infraestructurales, en particular en relación a la conectividad vial y al abastecimiento de agua potable.

Es de destacar la necesidad de gestionar el hábitat popular y el suelo potencialmente urbanizable para uso público de manera integrada y con una perspectiva más regional, que hoy necesariamente abarca el área que se propone incluir en la ampliación del ejido municipal.

3-6 Consideraciones Ambientales

3-6-1 Cuencas Hídricas

En este marco, cobra absoluta prioridad preservar el patrimonio ecológico y paisajístico, lo que implica una gestión a escala de cuencas y subcuencas.

El ejido actual abarca parte de las cuencas de los arroyos Pocahullo y Lago Lolog.

La principal cuenca involucrada es la cuenca del Arroyo Pocahullo (Vertiente Pacífico) y en menor proporción las de los arroyos Chapelco Grande y de los Manzanos (Vertiente Atlántico).

La Cuenca Pocahullo (180 km2) forma parte de la Cuenca de recursos hídricos compartidos con Chile, Lacar-Río Huahum-Valdivia, cuya Superficie en el Sector argentino es de 1.055,6 Km2.

Sus dos afluentes principales son los Aº Calbuco y Aº Trabunco – Quitrahue que aportan al curso principal aproximadamente 2.500 m aguas arriba de su descarga en el lago Lacar:

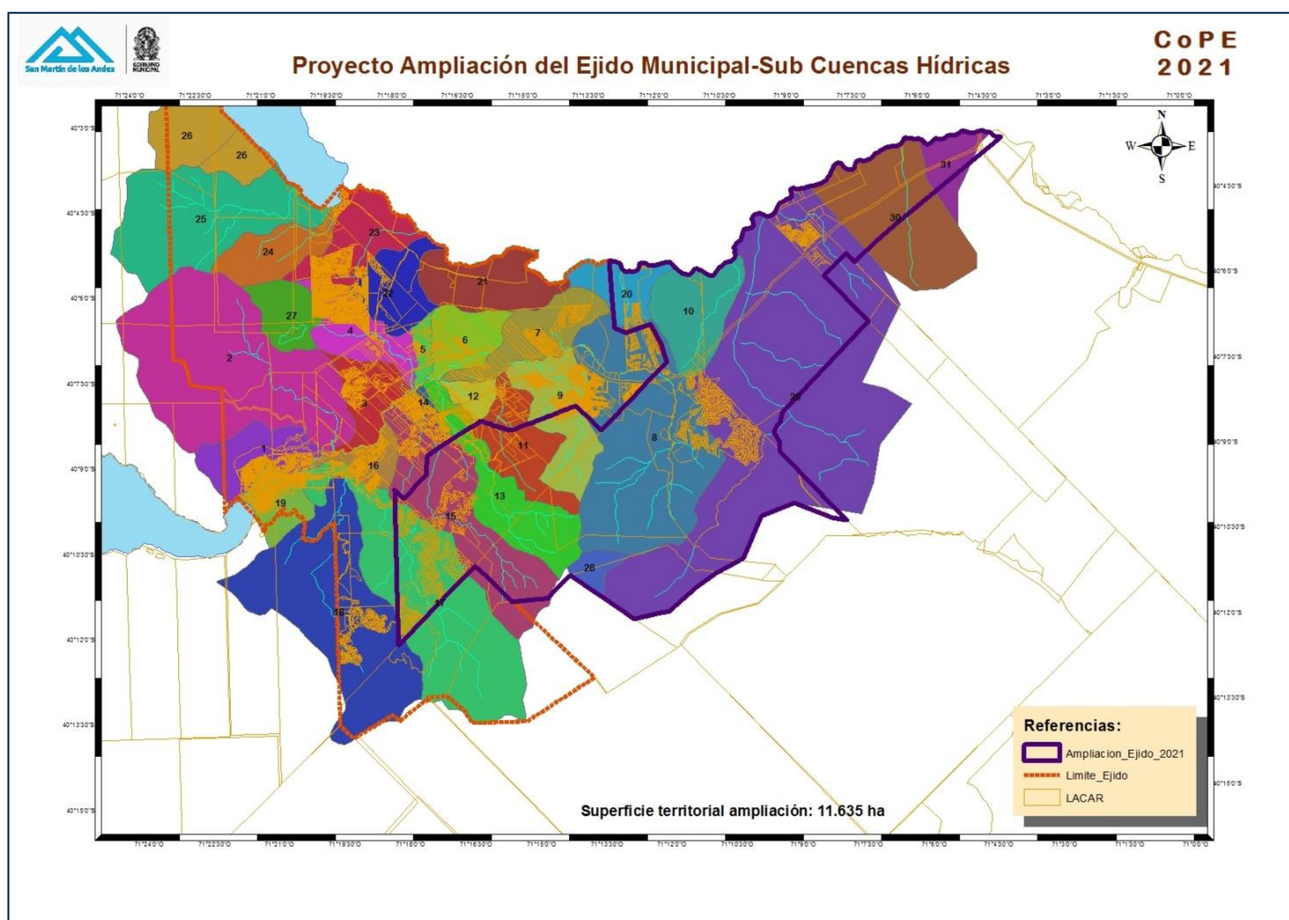
- Aº Calbuco: este curso procede de la zona Este-Noroeste, cuyos principales tributarios nacen en la ladera Norte del Cerro Chapelco (Aº Del Molino, Pichi Chacay, La Escuela y Chapelco Chico). Otra parte de su caudal es aportado desde el Noroeste, a través de pequeños arroyos locales y del Aº Cull-Rani que cuenta con sus nacientes en la Pampa de Trompul.

- Aº Trabunco-Quitrahue: se origina al Sudeste y su área de aporte se encuentra totalmente en la ladera Norte del Cerro Chapelco.

El relieve de la cuenca es de características montañosas presentando pronunciadas elevaciones, que en general se continúan perimetralmente en áreas con mucha menor pendiente como la que conforma la Vega Maipú.

Las alturas máximas se encuentran hacia el sudeste, en el Cerro Chapelco donde se alcanzan los 2000 m.s.n.m. Desde allí, tras recorrer pocos kilómetros, se desciende hasta los 750 m.s.n.m. en la Vega Maipú.

Mapa Nº 6-Mapa de Cuencas Ejido Municipal y Zona de Ampliación



Como puede observarse en el mapa, las zonas medias y altas de la cuenca Pocahullo se encuentran en jurisdicción provincial. Las sub cuencas 29; 30 y 31 que pertenecen a la vertiente atlántica, cuenca del Río Quilquihue también se encuentran en jurisdicción provincial.

Desde el punto de vista hidrológico, estas áreas en cotas relativamente altas son las que requieren un mayor control para evitar riesgos asociados a procesos de erosión y deforestación.

3-6-2 Análisis de Riesgos: Amenazas y Vulnerabilidades

Todo el ejido de San Martín de los Andes se desarrolla en las geoformas de montaña descriptas, favoreciendo procesos geomorfológicos principalmente gravitacionales (aproximadamente 50% del ejido) a causa de la dominancia de fuertes pendientes y de anegamiento/inundación en las proximidades de los arroyos y en los suelos relacionados con los mallines (un 12% del ejido). Estas características resultan en áreas de diversa peligrosidad, siendo la misma baja a media en un 52% del ejido y alta a muy alta en el 48% restante. Esto implica importantes complejidades de manejo y de planeamiento físico y urbanístico.

Sobre esta base, se puede establecer una síntesis de las amenazas y vulnerabilidades (las que configuran los riesgos) que caracterizan a la ciudad.

AMENAZAS

AMENAZAS NATURALES

Geológicas

Volcánicas (lluvia de cenizas y sismos)

Desprendimientos de roca

Remociones en masa, deslizamientos (gravitacionales)

Hidrometeorológicas

Lluvias extraordinarias

Nevadas extraordinarias

AMENAZAS SOCIO-NATURALES

Deslizamientos de suelo

Desbordes de los ríos

Incendios de interfase

VULNERABILIDADES

Escasas vías de evacuación de la ciudad. Tendido eléctrico aéreo con conductores de cerámica.

Urbanizaciones localizadas ladera abajo de sectores con importantes asomos rocosos.

Urbanizaciones irregulares con viviendas no antisísmicas, insuficientes obras de contención de laderas.

Insuficientes obras de corrección de torrentes

Dificultad de acceso del auxilio en determinados caminos de montaña

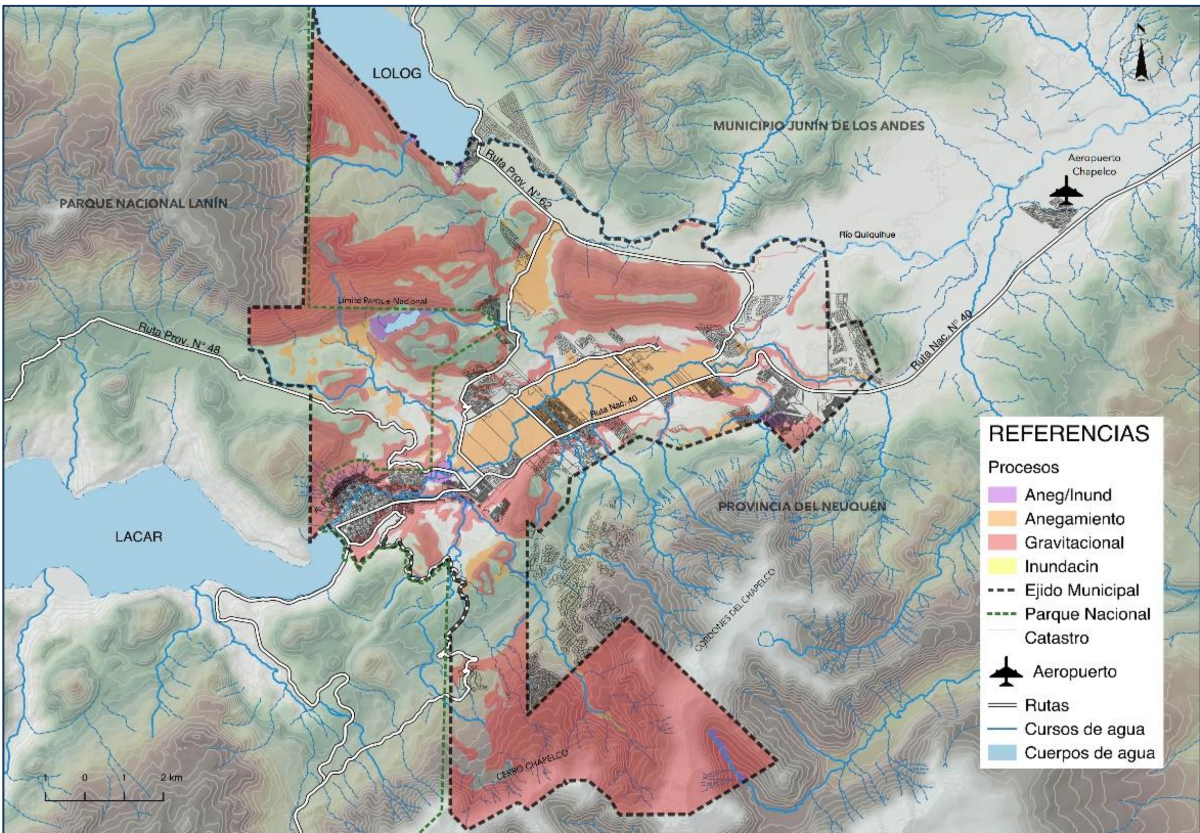
Diferencias entre las percepciones del riesgo

Hacinamiento, inequidad, violencia social e intrafamiliar

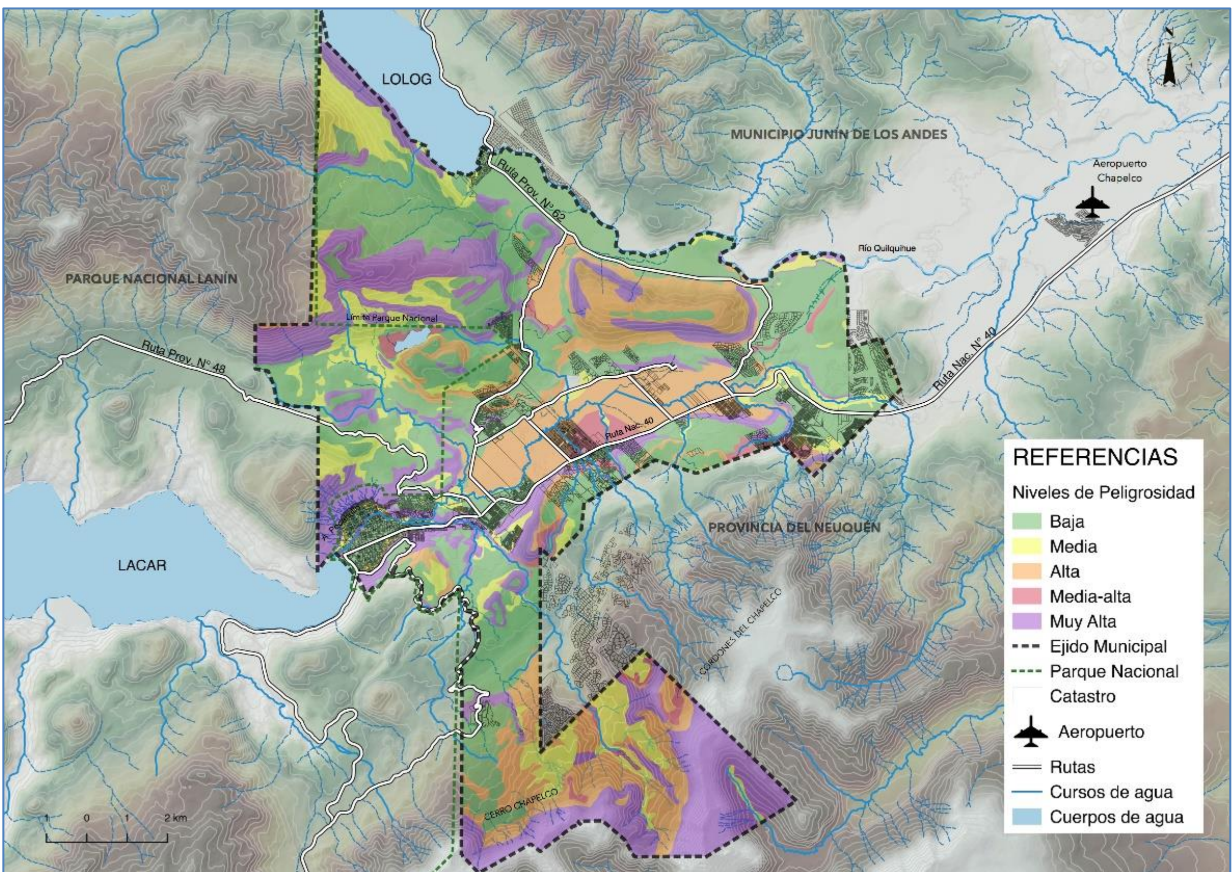
La actividad económica concentrada en el turismo.

Aplicación incipiente de la Ordenanza Nº 11.873/2018 "Sistema Integral Municipal de Gestion de Riesgos de Desastres y Protección Civil".

Mapa Nº 7. Amenazas geológicas e hidrometeorológicas



Mapa Nº 8. Niveles de peligrosidad geológica e hidrometeorológica



3-7 Plan Estratégico San Martin de los Andes 2030

El plan estratégico de San Martin de los Andes aprobado por Ordenanza Nº 11.700/17, plantea los principales valores de la ciudad. Se trata de los activos emergentes socialmente reconocidos de la Ciudad sobre los que se fundarán los objetivos estratégicos. Algunos de estos valores se encuentran afianzados y consolidados, y otros están en proceso de construcción. Los más nuevos funcionan como factores de transformación.

Ciudad de escala humana amigable, identificada como "aldea de montaña", valor referido a la proporcionalidad entre las personas, las edificaciones, el arbolado urbano y los espacios abiertos. Refiere también a la cultura y al comportamiento de sus habitantes, la prioridad del peatón ante el vehículo, las rosas en las veredas, la limpieza de las calles y la seguridad.

Paisaje y calidad ambiental

Un paisaje natural de laderas montañosas, una aldea con arquitectura calificada con trama permeable y apertura visual inserta entre montañas con bosques protectores y agua limpia.

Interculturalidad como valor que se viene construyendo en un proceso de comunicación, interacción y respeto por la cultura de los pueblos originarios, en la búsqueda de una mejor convivencia ciudadana.

Ciudad joven, deportiva y saludable, otro valor en construcción con un gran número de jóvenes deportistas vinculados a actividades de disfrute de los atributos del paisaje y el clima que cultivan la vida sana.

Ciudad conectada con visión cosmopolita, el nuevo aeropuerto y el avance de la conectividad global de la ciudad abre una perspectiva nueva de impactos aun no previstos. Pueden funcionar como palancas de desarrollo pero es necesario regular y prever los alcances a fin de no modificar los valores consolidados de San Martín de los Andes.

Los objetivos estratégicos del Plan son los siguientes:

San Martín de los Andes Sustentable y resiliente

- Conservar el ambiente y el paisaje de la ciudad, sustentable y accesible a todos.
- Gestionar el territorio generando igualdad de oportunidades, consolidando las centralidades urbanas con densidades que garanticen la armonía entre equidad social, patrimonio natural y paisaje.
- Garantizar el derecho a la ciudad abierta y el acceso integral al suelo urbanizable y al hábitat.
- Diversificar la economía local y la actividad productiva
- Posicionar a la ciudad como líder en la gestión de los recursos energéticos y en la utilización de las nuevas tecnologías para gestionar la movilidad y el desarrollo urbano.

San Martín de los Andes Turística

Posicionar a San Martín de los Andes como aldea turística de referencia en la región y en el mundo, diferenciada por la calidad y originalidad de una oferta de servicios sustentados en la vivencia del paisaje y la naturaleza.

San Martín de los Andes Equitativa e Inclusiva

- Generar condiciones de equidad e igualdad de oportunidades en todos los sectores sociales garantizando la disponibilidad de infraestructura y servicios en los sistemas de Salud, Educación, Cultura y Deportes a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes.
- Potenciar, mantener y recuperar los espacios públicos de la ciudad respetando la calidad morfológica ambiental-paisajística y cultural de sus diversas componentes.

San Martín de los Andes Diversa e Intercultural

Fortalecer los espacios de diálogo local intercultural mejorando y ampliando la normativa existente e incorporando efectivamente la interculturalidad en la educación formal.

San Martín de los Andes Amigable y Segura

Fortalecer los rasgos y elementos emblemáticos de la ciudad abierta, segura y transitable, el respeto al peatón, la prevención del delito, los espacios públicos, la limpieza, la escala urbana y la familiaridad.

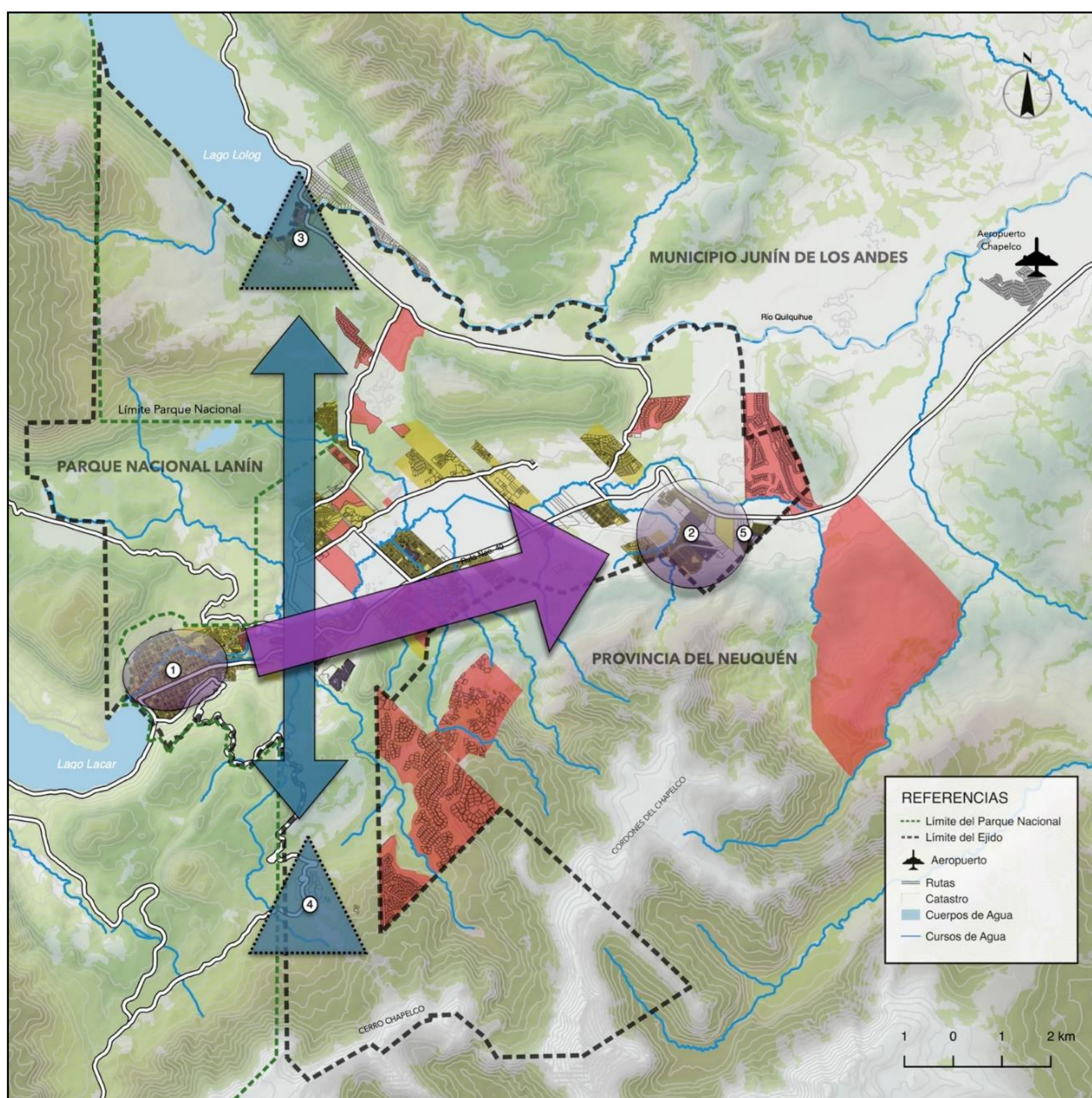
San Martín de los Andes Deportiva y Saludable

- Incorporar nuevos espacios deportivos-recreativos, aptos y equipados que favorezcan la inclusión social de jóvenes y adolescentes de la ciudad.
- Ampliar y mejorar los programas de capacitación deportiva y la acción de las escuelas deportivas en los diferentes barrios de la ciudad.
- Fomentar los eventos nacionales e internacionales deportivos de montaña y propiciar sinergias fomentando los sectores asociados a la medicina e investigación deportiva y nutrición.

Estos objetivos se dan en un modelo de crecimiento consensuado de la Ciudad.

Mapa Nº 9. Esquema modelo de crecimiento.

1) Casco histórico; 2) Chacra 30 y Cordones del Chapelco; 3) Villa Lago Lolog; 4) Cerro Chapelco; 5) Ex Vertedero de RSU y SiRVE. Fuente: Plan Estratégico San Martin de los Andes 2030

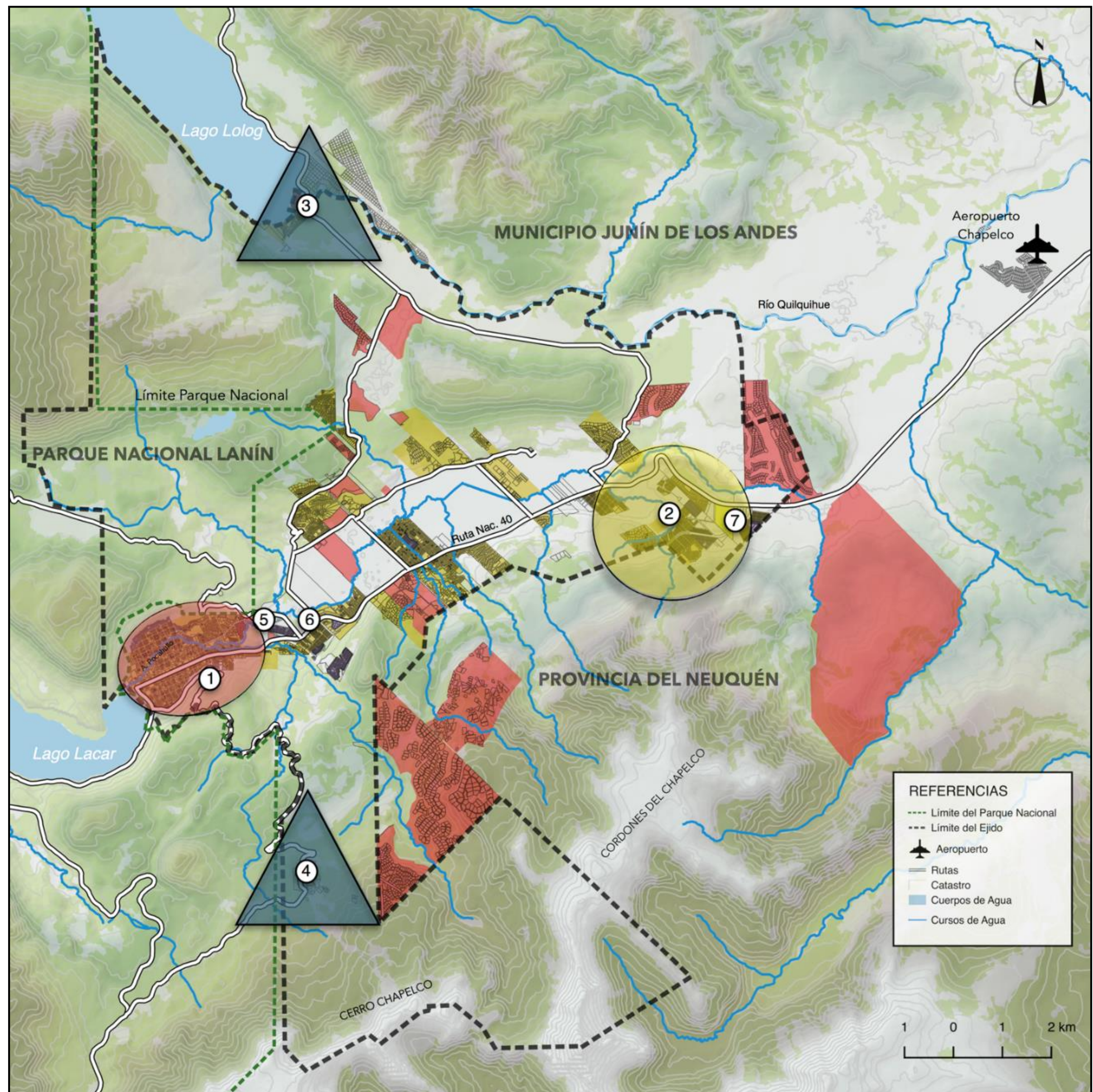


En el Mapa siguiente, se destacan como Componentes Urbanos Significativos, al Casco histórico que constituye actualmente el centro principal de la ciudad concentrando aproximadamente la mitad de la población del municipio y los principales equipamientos. El sector de Chacra 30 y Cordones del Chapelco, que constituyen un nuevo centro urbano, caracterizado por la concentración de conjuntos habitacionales de reciente construcción, demanda por su rápido crecimiento, urgentes acciones para su consolidación. El camino a Villa Lago Lolog, es también un incipiente eje de urbanizaciones relacionadas en su mayoría con las actividades turísticas. El Cerro Chapelco y su centro de esquí tienen en sus proximidades sectores con urbanizaciones privadas que no se encuentran en jurisdicción municipal, lo cual motiva un reclamo permanente de las autoridades municipales que deben satisfacer sus demandas. Finalmente, se distinguen tres elementos destacables del equipamiento urbano que sirven a la totalidad del municipio, uno es el nuevo Hospital, en proceso de construcción y el proyecto de nueva Terminal de Micros, ambos ubicados en una localización estratégica del nodo conformado por la Ruta Nº 40 y próximo a las vías de acceso de los

focos de atracción turística. El tercer elemento es el ex Relleno Sanitario de RSU, actualmente en proceso de clausura y el Centro Ambiental de Reciclado de Residuos (SiRVE).

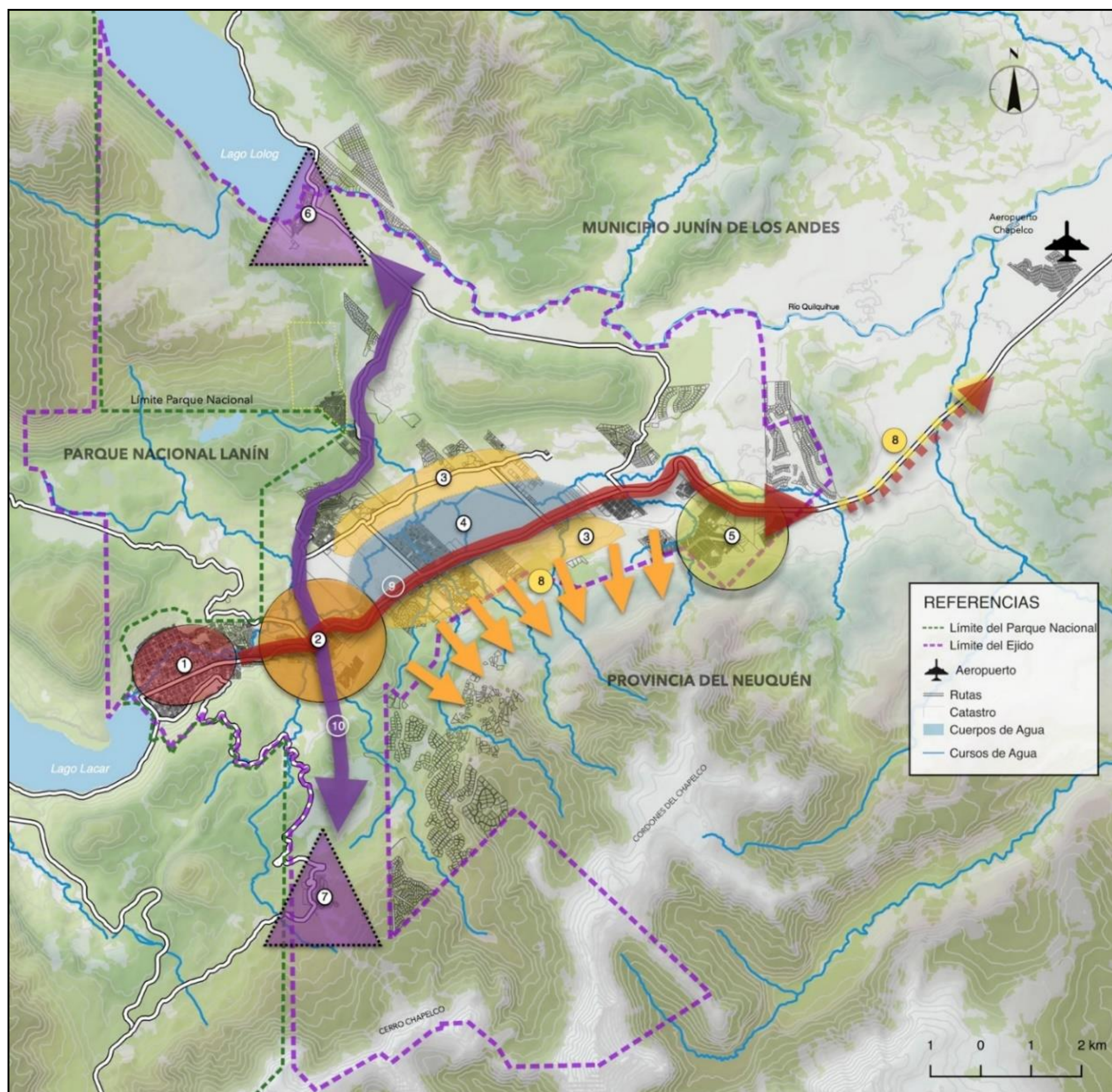
Mapa Nº 10. Componentes Urbanos Significativos.

1) Casco histórico; 2) Chacra 30 y Cordones del Chapelco; 3) Villa Lago Lolog; 4) Cerro Chapelco y Centro de Esquí; 5) Hospital Nuevo; 6) Terminal Nueva y 7) Ex Relleno Sanitario de RSU y Centro de Reciclado SiRVE



Mapa Nº 11. Modelo Territorial Propuesto.

Referencias: 1) Casco histórico; 2) Ensanche área central; 3) Faldeos de la vega; 4) Vega plana; 5) Nueva centralidad: Chacra 30 y Cordones del Chapelco; 6) Villa Lago Lolog; 7) Cerro Chapelco; 8) Área de posible expansión del ejido municipal; 9) Eje de crecimiento urbano; 10) Eje de desarrollo turístico.



En función del proceso de urbanización del territorio, las particularidades del sitio y las expectativas planteadas en el proceso participativo del Plan Estratégico, se llegó a una propuesta de Modelo Territorial (MT), graficada en el Mapa antecedente. En él se sintetizan a grandes rasgos los principales ejes de desarrollo y las piezas urbanas que deben considerarse para dirigir las acciones estratégicas hasta el año 2030. En este modelo se puede distinguir el eje de crecimiento urbano histórico que se desarrolla a

partir de la Ruta Nº40, y que tiende a prolongarse más allá de los límites del municipio, hacia el sector del aeropuerto.

El Plan Estratégico planteo la necesidad de analizar una ampliación del ejido hacia ese sector y hacia el Sur, tomando la traza propuesta para la ruta Alternativa Sur (RAS), de forma tal de integrar las urbanizaciones que se encuentran en territorio provincial, pero con una fuerte dependencia funcional con la ciudad.

3-8 Normativa Urbano-ambiental

Ordenanza Nº 11.700/17, "Plan Estratégico San Martin de los Andes 2030"

Ordenanza Nº 83/84, de Reglamentación de Uso del Suelo

Ordenanza Nº 2.210/96 "Constitución de las Directrices Urbanísticas y de Ordenamiento Territorial del Casco Central".

Ordenanza Nº 3.012/98 de Ordenamiento Territorial de la Vega Plana y Áreas Contiguas.

Ordenanza Nº 8390/09 de Ordenamiento Territorial de la Vega Plana

Ordenanza Nº 1.584/94, de Evaluación de Impacto Ambiental (texto ordenado por

Ordenanza 2007/96 y actualizado por Ordenanza N° 9.286/11)

Ordenanza Nº 11.896/18, "Principios Rectores y Directrices de Gestión del Espacio Público"

Ordenanza Nº 11.685/17, "Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos"

Ordenanza N° 12.036/18," Marco Regulatorio Tratamiento, Transferencia y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos".

Ordenanza Nº 11.873/2018 "Sistema Integral Municipal de Gestion de Riesgos de Desastres y Protección Civil".

3-9 Criterios utilizados para la Propuesta

Sobre la base de lo expuesto se priorizó el criterio de cuencas como unidad geohidroambiental base para la planificación teniendo en cuenta la subdivisión catastral en aquellos lugares que resultaba factible respetar límites de parcelas.

Algunos lotes o fracciones de lotes netamente rurales, y en donde se desarrollan actividades productivas no fueron incluidos. Un ejemplo es el lote 15-RR-023-5030, que abarca en gran parte la subcuenca del arroyo Chapelco Grande, (Subcuenca Nº 29).

Otros lotes, como los de nomenclatura catastral 15-RR-023-4318; 15-RR-023-4523,15-RR-023-4921 y 15-RR-023-4726, se fraccionaron en el límite de la Cuenca del arroyo Quemquentreu. Esta cuenca no tiene vinculación funcional directa con el área de expansión urbana de San Martín de los Andes.



Debe destacarse que se desechó la opción de una ampliación a escala de departamento, criterio de tipo administrativo/fiscal que no se condice con el actual escenario de crecimiento de San Martín de los Andes.

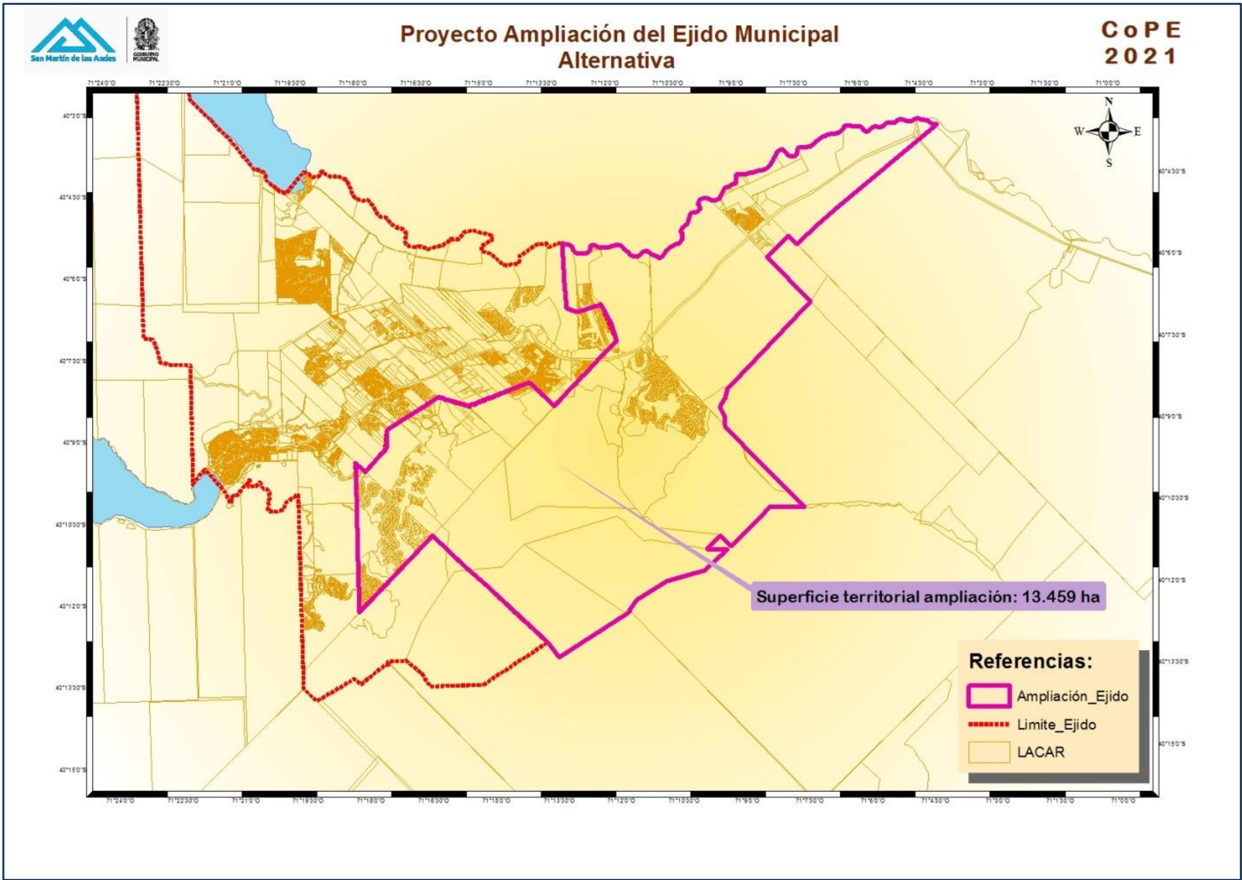
Por otra parte la expansión del ejido debe ser realista desde el punto de vista de la factibilidad de prestar servicios contemplando y priorizando criterios ambientales precautorios.

Si bien se considera esta como la propuesta más consistente, se efectuó el análisis de la propuesta alternativa incorporando las parcelas completas de la cuenca del Arroyo Quemquemtreu y la porción de la tercera reserva lindante con la línea divisoria del ejido urbano actual.

Se trata de parcelas netamente rurales, que actualmente no tienen una vinculación desde la demanda de servicios urbanos con la ciudad de San Martin de los Andes.

Esta alternativa involucra una superficie territorial de 13.459 hectáreas.

Mapa Nº 12. Análisis territorial alternativo

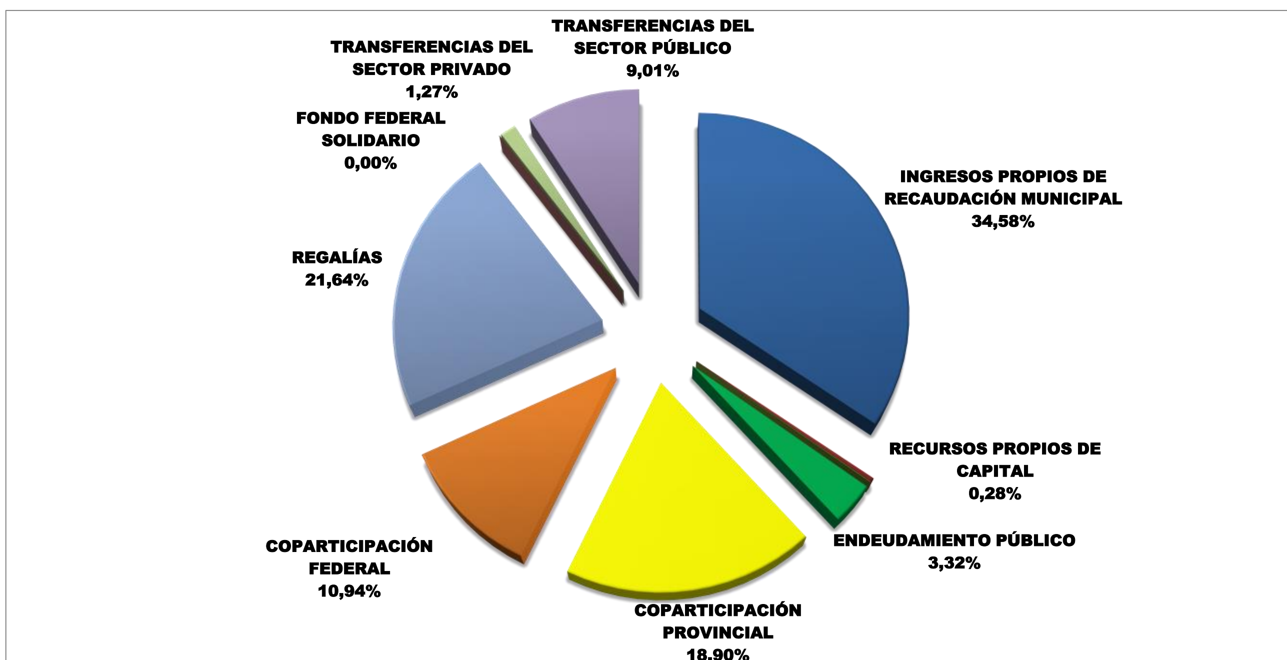


3-10 Consideraciones económicas y administrativas inherentes a la factibilidad de la propuesta de ampliación del ejido

3-10-1 Presupuesto municipal

TOTAL INGRESOS PRESUPUESTO 2021	**$ 1.804.711.401**

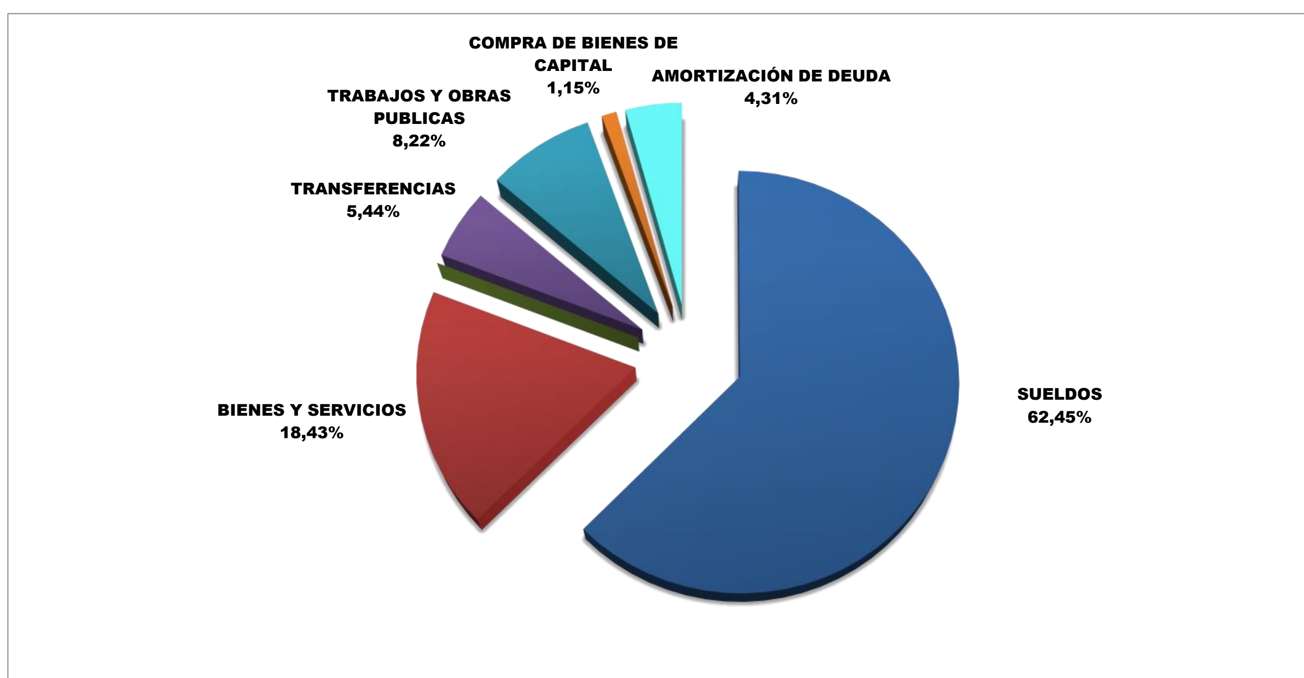
Grafico Ingresos 2021



FINALIDAD	GASTOS CORRIENTES	EROGACIONES DE CAPITAL Y APLICACIONES FINANCIERAS	TOTAL
INTENDENCIA	29.470.018	5.150.000	34.620.018
CONCEJO DELIBERANTE	78.569.149	5.542.500	84.111.649
JUZGADO MUNICIPAL DE FALTAS	15.279.173	65.000	15.344.173
CONTRALORIA MUNICIPAL	4.962.445	65.000	5.027.445
DEFENSORIA DEL PUEBLO	10.811.457	229.560	11.041.017
DESARROLLO SOCIAL - PRODUCCION	214.843.574	170.000	215.013.574
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	494.254.751	138.535.023	632.789.773
TURISMO	72.043.222	200.000	72.243.222
DEPORTES	46.137.802	60.000	46.197.802
GOBIERNO	230.371.615	500.000	230.871.615
HACIENDA Y FINANZAS	185.636.287	81.243.861	266.880.148
PLANIFICACION, GESTION AMBIENTAL, DESARROLLO	72.275.411	1.050.000	73.325.411
CULTURA	64.851.903	100.000	64.951.903
CONSEJO ASESOR DE PLANIFICACION			

	9.365.408	50.000	9.415.408
INSTITUTO DE VIVIENDA Y HABITAT	20.370.125	13.700.000	34.070.125
ORGANISMO DE CONTROL MUNICIPAL	8.669.580	138.537	8.808.117
TOTAL GENERAL	**1.557.911.920**	**246.799.481**	**1.804.711.401**

Grafico Egresos 2021



3-10-2 Análisis de Ingresos y Gastos Ampliación del Ejido

Antes de abordar el análisis de las variables de ingresos y gastos vinculadas a la propuesta de ampliación del ejido es necesario dejar clarificados dos cuestiones conceptuales.

> El análisis de la componente económica no puede realizarse desde la fotografía actual. La ampliación del ejido es un paso en un proceso y período de planificación de largo plazo por lo que resulta necesario incorporar la concepción de **Prospección a través de la Elaboración de Escenarios.** [2]
>
> Necesariamente deben plantearse escenarios alternativos si se dan determinadas condiciones.

Para evaluar la relación costo-beneficio resultante de la incorporación de territorio al ejido, deben considerarse los beneficios económicos intangibles, aquellos de difícil

[2] LOPEZ SEGRERA, FRANCISCO - FILMUS, DANIEL, coordinadores: América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias. Buenos Aires, FLACSO, Temas Grupo Editorial, 2000

medición pero que son fundamentales para alcanzar las metas y objetivos estratégicos del desarrollo sustentable. En el caso de la gestión de una ciudad turística como San Martin de los Andes, como se indicara en el análisis ambiental, los activos intangibles hacen a la conservación de su impronta ambiental y paisajística, es decir "su marca o patente".

La propuesta de ampliación del ejido implica 2.715 Parcelas catastrales a incorporar que totalizan 11.000 ha. con la siguiente distribución por tipo de parcela:

TIPO PARCELA	CANTIDAD	Superficie (Hectáreas)	Superficie %
RURAL EXTENSIVA	33	8.810	81,4%
RURAL INTENSIVA	186	356	3,3%
URBANA	551	861	7,9%
URBANIZACION CERRADA	1.945	801	7,4%
TOTALES	**2.715**	**10.828**	**100,0%**

Nota: la superficie es la superficie catastral correspondiente a las parcelas de loteos abiertos y unidades funcionales de urbanizaciones actualmente aprobadas. No se contabilizan espacios comunes ni lotes fiscales. Sujeto a verificación por parte de la Dirección Provincial de Catastro.

Escenario actual: Valuación fiscal y TCI

La valuación fiscal actual de estas parcelas a incorporar es de **2.900 Millones de pesos**, con la siguiente distribución por tipo de parcela:

TIPO PARCELA	Superficie Catastral (m^2)	VALUACIÓN FISCAL 2021	Participación
RURAL EXTENSIVA	88.100.721	$ 57.513.505	2,0%
RURAL INTENSIVA	3.559.644	$ 34.222.674	1,2%
URBANA	8.607.801	$ 280.330.620	9,7%
URBANIZACION CERRADA	8.012.105	$ 2.526.788.173	87,2%
TOTALES	**108.280.271**	**$ 2.898.854.972**	**100,0%**

Obsérvese que si bien el 85% de la superficie a incorporar se trata de áreas Rurales (extensivas e intensivas), casi la totalidad de la valuación fiscal se encuentra concentrada en las urbanizaciones cerradas.

Se verifica una muy baja valuación fiscal de todas las parcelas, especialmente de las rurales, donde el valor fiscal de la tierra es menor a 1 peso por metro cuadrado:

TIPO PARCELA	Superficie Catastral (m^2)	Valor/m^2
RURAL EXTENSIVA	88.100.721	$ 0,65
RURAL INTENSIVA	3.559.644	$ 9,61
URBANA	8.607.801	$ 32,57
URBANIZACION CERRADA	8.012.105	$ 315,37
TOTALES	**108.280.271**	**$ 26,77**

La **recaudación potencial** para el Municipio por los Servicios a la Propiedad Inmueble (TCI) asciende a **47 Millones de pesos anuales**, con la siguiente apertura por tipo de parcela:

TIPO PARCELA	RECAUDACIÓN TCI ANUAL	PARTICIPACIÓN
RURAL EXTENSIVA	$ 1.068.768	2%
RURAL INTENSIVA	$ 521.269	1%
URBANA	$ 3.947.017	8%
URBANIZACION CERRADA	$ 41.424.093	88%
TOTALES	**$ 46.961.149**	**100%**

Esta recaudación se estimó con las escalas actuales de alícuotas establecidas en la Ordenanza Tarifaria 2021 (Art. 5) y teniendo en cuenta la valuación fiscal establecida por la Dirección de Catastro e Información Territorial de la provincia.

Obsérvese que el 96 % de la recaudación esperada de TCI será aportada por el 15% de las parcelas que se incorporen. La gran superficie de parcelas rurales a incorporar no generará recursos tributarios relevantes al Municipio dada la baja valuación fiscal de las mismas.

Escenario prospectivo: Valuación Fiscal y TCI

A los fines de un análisis dinámico y estratégico, se simuló un escenario de actualización de las valuaciones fiscales de las parcelas, con los siguientes mínimos por tipo de parcela:

Valuaciones mínimas $/$m^2$	
Rural Extensiva	$ 10,00
Rural Intensiva	$ 20,00
Urbana	$ 250,00
Barrios Cerrados	$ 450,00

Considerando esas valuaciones mínimas, la recaudación potencial de la tasa por Servicios a la propiedad inmueble se incrementa un 120 % con relación a la simulación actual, ascendiendo a casi 103 Millones de pesos anuales:

TIPO PARCELA	RECAUDACIÓN ACTUAL	RECAUDACIÓN POTENCIAL	VARIACIÓN
RURAL EXTENSIVA	$ 1.068.768	$ 13.652.926	1177%
RURAL INTENSIVA	$ 521.269	$ 1.209.704	132%
URBANA	$ 3.947.017	$ 28.819.644	630%
URBANIZACION CERRADA	$ 41.424.093	$ 58.997.455	42%
TOTALES	**$ 46.961.149**	**$ 102.679.728**	**119%**

El incremento en la recaudación se explica por:

1. Revaluación de todas las parcelas con valuación fiscal por debajo de los mínimos asumidos, con fuerte impacto en las parcelas rurales que son las que tienen más retrasada la valuación.
2. Cambio en la escala del TCI por modificación de las valuaciones fiscales totales (art. 5).

Para cumplir con las condiciones deseables de este escenario deberá requerirse a la Dirección de Catastro e Información Territorial de la provincia que proceda a actualizar las valuaciones fiscales de las áreas rurales. A fin de garantizar una prestación de servicios eficiente esta acción deberá ser simultánea con la ampliación del ejido urbano.

De igual forma, en función del incremento de la superficie y población del Municipio, corresponderá solicitar al Gobierno Provincial un incremento del porcentaje de distribución de la coparticipación provincial de impuestos.

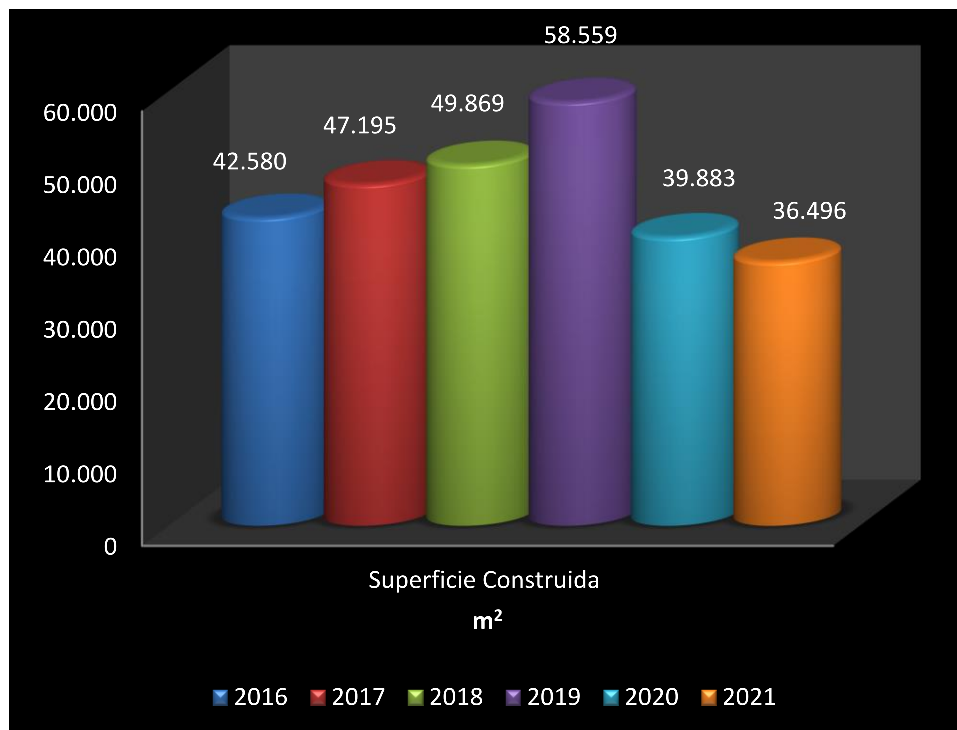
Escenario prospectivo: Tasas por visado de nuevas construcciones/ampliaciones de viviendas

Dentro de las urbanizaciones de la zona de ampliación del ejido que hoy se encuentran en desarrollo se estima la existencia promedio de 2.000 lotes que aún no se han edificado. En este conteo se contemplan los desarrollos de urbanizaciones cerradas con las que se cuenta información.

Se establece un escenario en que la variable m^2 de construcción cumpla con la condición promedio de una superficie de construcción por lote de **150 m^2**. Este valor surge del análisis de los datos brindados por la Dirección de Obras Particulares. Se considera un ingreso promedio por tasa de trámite de visado de planos de obra de **$280/m^2**, y un ingreso promedio por tramite de carpeta de obra a construir de **$ 11.500.**

Aplicando este valor a los 2.000 lotes que aún no tienen construcción da como resultado un ingreso de **$107.000.000**. Considerando que las construcciones se ejecutaran en un periodo de 10 años, resulta un ingreso anual potencial de **$10.700.000**

A manera de referencia véase el siguiente grafico que muestra las superficies de construcción anual del ejido municipal registradas por la Dirección de Obras Particulares.



Ingresos escenario prospectivo

En resumen los ingresos del escenario deseado son:

Origen	Monto
TCI	$ 102.679.728
Tasas por nuevas Construcciones	$ 10.700.000
Total	$ 113.379.728

Gastos ampliación de ejido

A los fines de efectuar la estimación de gastos adicionales por la prestación de servicios a la zona de ampliación del ejido se consideraron los siguientes costos directos básicos como indicadores:

Rubro	Gastos
GIRSU-Gestion integral de residuos sólidos urbanos	$ 23.733.343
Mantenimiento de calles	$ 15.833.333
Mantenimiento de espacios público	$ 8.311.375
Saneamiento urbano	$ 12.334.186
Seguridad, tránsito y afines	$ 6.289.215

Total	$ 66.501.452

Para su estimación se utilizaron los valores de costos actuales municipales proporcionales a la superficie de la mancha urbana.

Se proyecta una mancha urbana futura de 9,5 km^2.

Balance del escenario prospectivo

El balance entre los ingresos anuales de $ 113.379.728 y los gastos indicadores promedio de $ 66.501.452, arroja un balance positivo de $ 46.878.276.

Ingresos escenario actual

Aplicado el mismo procedimiento al escenario actual, resulta:

Origen	Monto
TCI	$ 46.961.149
Tasas por nuevas Construcciones	$ 10.700.000
Total	$ 57.661.149

Balance del escenario actual

El balance entre los ingresos anuales de $ 57.661.149 y los gastos indicadores promedio de $ 66.501.452, arroja un balance negativo de -$ 8.840.303.

4- Conclusiones

Del análisis de las diferentes variables analizadas surge que es factible efectuar la ampliación del ejido y realizar una prestación de servicios sustentable en tanto se ajusten desviaciones impositivas.

El análisis económico efectuado es indicativo. Entre el escenario prospectivo planteado como deseable y el actual pueden darse diversas alternativas.

En particular se deberá considerar el impacto de los cambios de las valuaciones fiscales en el TCI de los barrios cerrados según zonas y porcentajes de suelo construido así como los modelos de gestión de servicios a aplicar por parte del municipio en pos de una mayor eficiencia.

Se concluye que la ampliación del ejido implicara una mayor equidad en el uso del suelo contribuyendo a la conservación de los recursos naturales, paisaje e identidad, y a una mayor integración ambiental y social.

5-Proyecto de Ordenanza

EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTIN DE LOS ANDES SANCIONA CON FUERZA DE ORDENANZA

ARTICULO 1º. Apruébese la propuesta de Ampliación de la Jurisdicción Municipal de San Martin de los Andes, elaborada por el Departamento Ejecutivo a través de la Secretaría de Coordinación del Concejo de Planificación Estrategica, por la cual se incorporan a la Jurisdicción Municipal las parcelas catastrales que indican en el Mapa del ANEXO 1 de la presente.

ARTICULO 2º. Apruébese la propuesta de Ampliación del Ejido Municipal de San Martin de los Andes, por el cual el mismo queda comprendido dentro de los límites establecidos en el plano adjunto a la presente Ordenanza y que forma parte de la misma.

ARTICULO 3º. Autorizase al Departamento Ejecutivo a iniciar los trámites y presentaciones pertinentes para la aprobación de la propuesta ante el Gobierno de la Provincia del Neuquén.

ARTICULO 4º Remítase la presente, conjuntamente con todas las actuaciones producidas, al Poder Ejecutivo Provincial para su intervención correspondiente y posterior remisión a la Honorable Legislatura.

ARTICULO 5º De forma.

FUNDAMENTOS

La Carta Orgánica municipal en su Artículo Nº 8 declara la voluntad del municipio de San Martín de los Andes de determinar la ampliación de su ejido a los efectos de promover el desarrollo integral de la ciudad, la región y sus habitantes, conforme a lo dispuesto en la Constitución Provincial y en las normas legales específicas.

Es competencia de la Municipalidad de San Martín de los Andes además de lo establecido por la Constitución Provincial, asegurar y mantener el carácter arquitectónico y urbanístico existente, exigiéndose para el futuro la más firme conservación de los principios vinculados al mismo.

Del análisis efectuado por la Secretaría de Coordinación del Concejo de Planificación Estrategica surge la necesidad de prevenir impactos ambientales acumulativos y extendidos a una escala que supera los límites actuales del ejido garantizando un efectivo control de policía y minimizar riesgos ambientales.

La dinámica de crecimiento de la población produce un proceso de expansión de las áreas urbanizadas, o de procesos de fraccionamiento y urbanización, como es el caso de las áreas de expansión periférica de San Martín de los Andes. Por otra parte la propia dinámica de la ciudad, sus flujos económicos y comerciales, la conformación de nuevos loteos y el avance de la construcción de viviendas en la periferia del ejido actual implican el requerimiento de regular la arquitectura urbana acorde a las características regionales, de prestar servicios de saneamiento y agua según los estándares de salubridad exigibles en nuestra localidad, de realizar la recolección y disposición final de

residuos urbanos, de planificar e integrar las redes de transporte urbano, energía eléctrica y gas así como vincular las conectividades viales,

El área a incluir propuesta en la ampliación del ejido se vincula naturalmente con la trama urbana de san Martín de los Andes, dependiendo de ella tanto en aspectos comerciales, turísticos como de prestación de servicios esenciales.

Se destaca que desde el punto de vista biofísico y socioeconómico el área de ampliación forma parte de la misma unidad ambiental que el territorio que actualmente se localiza en jurisdicción municipal y que se entiende por Unidad Ambiental a una porción del territorio con marcada homogeneidad interna, cuencas y sistemas de asentamientos.

6-Anexo Mapas